

Die sozialen Seiten von Umweltkrisen und Umweltpolitik

Ein Einblick in die Vielfalt sozialer Gerechtigkeitsaspekte und Politikwirkungen



Dirk Arne Heyen ist Politikwissenschaftler und arbeitet als Senior Researcher am Öko-Institut in Berlin zu gesellschaftlichen Aspekten von Umweltpolitik und Transformationsprozessen

Auf Fridays-for-Future-Demonstrationen fordern die Teilnehmenden häufig »Klimagerechtigkeit«. Damit meinen sie u.a.: Die für den Klimawandel hauptverantwortlichen Länder des globalen Nordens und die jetzige Generation sollen mehr für den Klimaschutz tun, v.a. durch einen zügigen Ausstieg aus fossilen Energien. Zugleich protestieren Beschäftigte im Kohlesektor gegen einen solchen Ausstieg; Gewerkschaften fordern zumindest eine »just transition« mit politischer Unterstützung für neue Arbeitsplätze. Sozialverbände wiederum warnen unter dem Stichwort »Energiearmut« regelmäßig vor den Auswirkungen steigender Energiepreise auf einkommensschwache Haushalte.

Die verschiedenen Akteure betonen unterschiedliche soziale Aspekte und verstehen wahrscheinlich nicht dasselbe unter einer gerechten Klimapolitik. Das ist nicht sehr überraschend, denn ökologische und soziale Fragen treffen sich auf vielfältige Weise. Problematisch wird es allerdings, wenn pauschale Gerechtigkeitsurteile über Klima- und Umweltpolitik auf der isolierten Betrachtung einer einzelnen Teilmaßnahme oder einzelnen (Verteilungs-)Wirkung basieren.

Dieser Beitrag will demgegenüber die Vielfalt sozialer Gerechtigkeitsfragen und Wirkungen im Kontext von Umweltkrisen und -politik aufzeigen. Dies schließt den Aspekt sozialer und kultureller Teilhabe mit ein. Nicht Gegenstand des Beitrags ist dagegen die mental-kulturelle Dimension von Nachhaltigkeit, also inwieweit ein Kulturwandel zur Bewältigung ökologischer Krisen beitragen muss. Ebenso nicht Gegenstand hier sind das Potenzial

von Kunst und Kultur, umweltfreundliches Denken und Handeln anzuregen, sowie direkte Umweltwirkungen des Kulturbetriebs (siehe zu diesen Aspekten stattdessen die KuMi-Hefte 175, IV/2021 und 97, II/2002).

Verschiedene sozial-ökologische Gerechtigkeitsaspekte

Vereinfacht lassen sich folgende sozial-ökologischen Gerechtigkeitsaspekte unterscheiden:

Erstens die Verursachung von Umweltbelastungen: Welche Länder oder sozialen Gruppen haben wie stark zu Klimawandel und anderen Umweltbelastungen beigetragen und vom dahinterstehenden Wohlstand und Konsum profitiert? Dies gilt überproportional für die Industrieländer sowie für höhere Einkommensgruppen mit ihrem durchschnittlich größeren ökologischen Fußabdruck.

Zweitens die Verteilung dieser Umweltbelastungen: Wie sind diese Belastungen bzw. der Zugang zu sauberer Luft, sauberem Wasser, fruchtbaren Böden usw. zwischen sozialen Gruppen (Regionen, Generationen) verteilt? So sind v.a. viele Länder des globalen Südens sowie künftige Generationen starken Klimawandelrisiken ausgesetzt. Und innerhalb Deutschlands haben einkommensschwache Haushalte tendenziell schlechtere Umweltbedingungen, weil sie häufiger an großen Straßen mit schlechter Luftqualität, viel Lärm und weniger Grünflächen wohnen.

Drittens Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten sowie Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten: Haben verschiedene soziale Gruppen den glei-



Foto: Markus Spiske auf »Unsplash«

chen Zugang? Auch wenn dies hinsichtlich formaler Rechte der Fall sein mag, so unterscheiden sich in der Realität häufig die nötigen Ressourcen zwischen Bevölkerungsgruppen (z.B. nach Einkommen, Qualifikation, Migrationshintergrund). Und werden Identität, Kultur, Weltanschauung, Bedürfnisse und Interessen unterschiedlicher Gruppen gleichberechtigt anerkannt und wertgeschätzt? Es stellt sich zudem die Frage, inwieweit die Interessen künftiger Generationen berücksichtigt werden.

Schließlich viertens und quer zu den anderen Dimensionen, weil diese beeinflussend, die soziale, räumliche und zeitliche Verteilung der Nutzen und Kosten von Umweltpolitik – und zwar in ganz unterschiedlichen sozialen Lebensbereichen, wie der folgende Abschnitt zeigt, wenngleich aus Platzgründen nur sehr beispielhaft und mit Fokus auf Deutschland.

Verschiedene soziale Wirkungen von Umweltpolitik

Im öffentlichen Diskurs etwas vernachlässigt, obwohl essenziell für das Wohlergehen der Menschen, werden die Gesundheitswirkungen von Klima- und Umweltschutz. Den Klimawandel einzudämmen bedeutet, Schäden für Gesundheit oder gar Leben durch Hitzewellen und Überflutungen, aber auch Trinkwasserknappheit, bodennahes Ozon und vermehrte Übertragung von Krankheitserregern zu vermeiden. Vulnerabel gegenüber Hitzestress, genauso wie gegenüber Luftschadstoffen, deren Hauptverursacher der fossil betriebene Verkehr ist, sind v.a. Ältere, Vorerkrankte und Kinder.

Im Mittelpunkt öffentlicher Debatten stehen oft klimapolitische Wirkungen auf Haushaltsausgaben für Strom, Wärme, Mobilität und Ernährung – wobei man aufpassen muss, klimapolitische Effekte zu trennen von Preiseffekten ökonomischer Entwicklungen oder, wie derzeit, kriegerischer Auseinandersetzungen. Steigen die Preise für Strom und Wärme, etwa durch die CO²-Bepreisung fossiler Brennstoffe, so hat dies zunächst regressive Verteilungswirkungen, d.h. Haushalte mit niedrigem Einkommen sind relativ zu ihrem Einkommen gesehen stärker betroffen (bei Kraftstoffen sieht dies anders aus, da Haushalte mit höherem Einkommen tendenziell öfter und längere Strecken mit Autofahren). Studien zeigen aber, dass auch bei höheren CO²-Preisen eine durchschnittliche Nettoentlastung der unteren Einkommensdezile möglich ist, wenn die Steuereinnahmen für deren gezielte Zuschussung, eine »Klimaprämie« oder die Senkung staatlicher Strompreisbestandteile eingesetzt werden. Zudem fördert Klimapolitik Energieeinsparung: neben Preisanreizen etwa auch durch Effizienzstandards, kostenlose Beratungsangebote und Sanierungszuschüsse.

Ebenfalls viel diskutiert werden Beschäftigungseffekte, v.a. wenn es um den Verlust vorhandener Arbeitsplätze wie beim Kohleausstieg geht. Dabei ergeben fast alle Studien gesamtgesellschaftlich positive Beschäftigungseffekte durch eine klima- und ressourcenschonende Wirtschaft. Neben diesem Nettoeffekt ist aber auch relevant, welche sozialen Gruppen (Berufe, Qualifikationen) nach etwaigem Verlust einen neuen Arbeitsplatz finden, zu welchen Bedingungen und in welcher Region.



Foto: Marius Matuschik auf »Unsplash«

Klima- und Umweltpolitik wirken sich zudem auf die Alltags- und Freizeitgestaltung aus. Über Preise und Infrastrukturen beeinflussen sie z.B. Wahlmöglichkeiten und Zeitaufwände verschiedener Verkehrsträger, was diverse soziale Aktivitäten (z.B. Sorgearbeit oder Urlaubsreisen) und Bevölkerungsgruppen unterschiedlich betreffen kann. Gleiches gilt für die gesellschaftliche Anerkennung oder Stigmatisierung bestimmter Konsumweisen oder Berufe.

Über die genannten Wirkungen beeinflussen Klima- und Umweltpolitik schließlich indirekt auch die Möglichkeiten sozialer Teilhabe: die Einbettung in persönliche Beziehungen und Netzwerke, die Beteiligung an gesellschaftlichen Debatten, und den Zugang zu Kunst und Kultur.

Einige Eckpunkte sozial gerechter Umweltpolitik
Grundlegende, wenngleich konkretisierungsbedürftige Orientierungspunkte auch für die Klima- und Umweltpolitik bieten einige im Grundgesetz und Sozialgesetzbuch verankerte Ziele, wie z.B. die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins (SGB I §1) oder das Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 74 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat 2021 zudem klargestellt, dass unzureichender Klimaschutz heutzutage die Freiheitsrechte in der Zukunft gefährdet.

Mit Blick auf intergenerationale und internationale Gerechtigkeit muss gerade ein Industrieland wie Deutschland mehr für den Klima- und Umweltschutz tun. Unzureichende Maßnahmen würden soziale Ungleichheiten – national wie global – bei der Verursachung von sowie der Exposition ge-

genüber Umweltverschmutzung und Klimawandelrisiken ansonsten weiter verschärfen.

Das »Verursacherprinzip« in Form von Bepreisung des Umweltverbrauchs ist grundsätzlich unter Gerechtigkeitsaspekten sinnvoll, zumal einkommensstarke Haushalte tendenziell den größeren Umweltfußabdruck haben und somit mehr zahlen. Sie sollten sich aber zugleich nicht unbegrenzt »freikaufen« können, weswegen auch etwa ordnungsrechtliche Maßnahmen sinnvoll und sozial gerecht sein können. Zudem sind jene Regelungen zu reformieren, die ökologische Fehlanreize setzen und zugleich v.a. einkommensstarken Haushalten zugutekommen. Dazu gehören etwa die privilegierte Dienstwagenbesteuerung und die Entfernungspauschale.

Umweltpolitische Maßnahmen, v.a. Preisinstrumente und Investitionen erfordernde Vorgaben, können auch selbst problematische soziale Wirkungen haben – z.B. für einkommensschwache Haushalte, die pendeln müssen oder in schlecht gedämmten Häusern wohnen. Sie gilt es durch flankierende Maßnahmen oder spezielle Förderung zu unterstützen. Ziel sollte auch sein, die mit einer Green Economy verbundenen Chancen (z.B. bzgl. Beschäftigung, Einkommen, Einsparungen und umweltfreundlichen Technologien) allen Bevölkerungskreisen zugänglich zu machen.

Der Beitrag basiert auf folgenden ausführlichen Publikationen (mit zahlreichen Literaturquellen) desselben Autors: »Soziale Wirkungen von Umweltpolitik«. UBA-TEXTE 158/2021; und »Social justice in the context of climate and environmental policy«, Öko-Institut Working Paper 5/2021. ■